

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 13 (26)

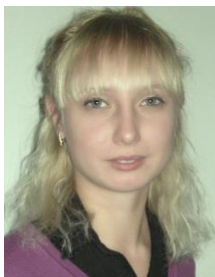
Суми – 2018

**SECTION 6
CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY;
CRIMINAL EXECUTIVE RIGHT**

**СЕКЦІЯ 6
КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2018.i13.p92>

**ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ**



***Жаловага Юлія Олексіївна,**
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*

Науковий керівник:



***Пахомов Володимир Васильович,**
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри кримінально-правових
дисциплін та судочинства,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*

У статті проведено аналіз стану та перспектив розвитку адміністративно-правового регулювання системи органів державної виконавчої служби в Україні. Визначено, що сучасний стан системи органів державної виконавчої служби характеризується концентрацією повноважень щодо реалізації державної політики щодо організації примусового виконання рішень в Міністерстві юстиції України в межах власної компетенції, підпорядкуванням існуючої раніше системи органів примусового виконання рішень Мін'юсту і часткового прийняття на себе нормативно-правової основи їх діяльності. Процес реформування системи примусового виконання рішень є незавершеним та демонструє лише фактичне запровадження інституту приватних виконавців. Зроблено висновок про відсутність спеціального нормативно-правового акту, який би регулював статус державної виконавчої служби та її органів. Наразі фактично одним нормативно-правовим актом – Законом України “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів”. охоплюється цілий комплекс питань, що одночасно регулюють правовий статус і державного, і приватного виконавця, що не можна визнати правильним. За основу при цьому слід брати полярно різний статус державного та приватного виконавця, а також природу їх діяльності. На законодавчому рівні поняття та структура органів державної виконавчої служби не визначені, не зважаючи на те, що законодавець неодноразово вживає даний термін у тексті Закону України “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів”, а система органів

державної виконавчої служби врегульована лише на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Діяльність вищого органу в системі органів державної виконавчої служби – Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України залишається неврегульованою, що потребує розробки та прийняття відповідного нормативно-правового акту. Важливим напрямом є створення системи професійного вдосконалення державного виконавця, що полягає у реформуванні системи професійної підготовки кадрів органів державної виконавчої служби та відпрацюванні комплексної системи підвищення кваліфікації державних виконавців.

Суттєвим є й визначення суспільного призначення діяльності органів державної виконавчої служби, що безпосередньо впливає на її адміністративно-правове регулювання.

Окреслені перспективи подальшого розвитку правового регулювання органів державної виконавчої служби.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, державна виконавча служба, органи примусового виконання рішень, комбінована модель виконання рішень.

Zhalovaha Y.O. The features of administrative and legal regulation of bodies of the state executive service. The article analyzes the conditions and prospects of the development of administrative and legal regulation of the bodies of the state executive service in Ukraine. It is determined that the current condition of the system of bodies of the state executive service is characterized by a concentration of powers on the implementation of state policy and the organization of enforcement of decisions in the Ministry of Justice of Ukraine within its competence, also subordination to the system of enforcement authorities of the Ministry of Justice and the partly adoption of regulatory and legal bases of their activity. The process of reforming the system of forced execution of decisions is incomplete and demonstrates only the actual introduction of the institution of private performers. Also article is devoted to the absence of a special act, which would regulate the status of the state executive service and its bodies. Currently, in fact, one normative legal act is the Law of Ukraine «On the bodies and persons who carry out enforcement of court decisions and decisions of other bodies», which covers a whole range of issues that simultaneously regulate the legal status of both public and private performers, which cannot be considered correctly. The polarly different status of public and private performers must be taken as the basis, as well as the nature of their activities. At the legislative level, the concept and structure of the bodies of the state executive service have not been defined, despite the fact that the legislator repeatedly uses this term in the text of the Law of Ukraine "On bodies and persons who execute enforcement of court decisions and decisions of other bodies", but the system of bodies the state executive service is regulated by subordinate legal acts. The activities of a higher body in the system of bodies of the state executive service is the Department of the State Executive Service of the Ministry of Justice of Ukraine remain unresolved, which requires the development and adoption of a specific legal act. An important direction is the creation of a system of professional improvement of the state executor, which consists in reforming the system of professional training of the bodies of the state executive service and working out a comprehensive system of training of state executives.

It is also essential to determine the public purpose of the activities of the bodies of the state executive service, which directly affects its administrative and legal regulation.

The prospects of further development of legal regulation of the bodies of the state executive service are outlined.

Key words: administrative-legal regulation, state executive service, bodies of forced execution of decisions, combined model of implementation of decisions.

Постановка проблеми. Правове регулювання організаційної та функціональної побудови органів державної виконавчої служби набуває особливої актуальності під час проведення реформування системи примусового виконання судових рішень протягом останніх років, з метою належного

функціонування в умовах новоствореної комбінованої моделі виконання рішень.

Аналіз останніх досліджень. Питання адміністративно-правового регулювання та, зокрема, адміністративно-правового статусу органів державної виконавчої служби, державного виконавця, працівників державної виконавчої служби висвітлювалися в працях А. Авторгова, Ф. Бортняка, М. Вінциславської, Л.В. Крупнової, П. Макушева, О.О. Чумака, С.В. Щербак.

Виклад основного матеріалу. До останніх змін законодавства про виконавче провадження правовий статус і повноваження Державної виконавчої служби України як системи органів примусового виконання рішень були визначені Законом України “Про Державну виконавчу службу”, а також Положенням “Про Державну виконавчу службу України”, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 229.

В них статус Державної виконавчої служби України був визначений як центрального органу виконавчої влади та, відповідно, як органу управління системою примусового виконання рішень.

Як відомо, Положення “Про Державну виконавчу службу України” втратило чинність 07 квітня 2015 року у зв’язку з ліквідацією Державної виконавчої служби України без відповідної заміни, а Закон України “Про Державну виконавчу службу” втратив чинність у зв’язку з прийняттям Закону України “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів” від 02 червня 2016 р. № 1403-19.

У Положенні “Про Державну виконавчу службу України” було визначено, що ДВС України з метою організації своєї діяльності не тільки організовує роботу державних виконавців та перевіряє їх діяльність і вживає заходів щодо її поліпшення, але й здійснює цілий комплекс організаційних заходів, серед яких формування кадрового складу та їх кадрова підготовка, планово-фінансова робота, матеріально-технічне забезпечення, діловодство та архівна справа, методичне та інформаційне забезпечення органів державної виконавчої служби тощо.

Законом України “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів” від 02 червня 2016 р. №1403-19 визначені основи організації та діяльності органів державної виконавчої служби та приватних виконавців, їх завдання та правовий статус.

Також зазначеним Законом України “Про органи та осіб, які здійснюють примусове

виконання судових рішень і рішень інших органів” вводиться поняття “системи органів примусового виконання рішень”.

Так, відповідно до ст.6 Закону України “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів” систему органів примусового виконання рішень становлять:

1) Міністерство юстиції України;

2) органи державної виконавчої служби; утворені Міністерством юстиції України в установленому законодавством порядку.

Слід звернути увагу на те, що саме Закон України “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів” оперує поняттям “органи державної виконавчої служби”, замість “державна виконавча служба”; що повністю узгоджується й з його назвою.

Відповідно до п.7 Положення “Про Міністерство юстиції України”, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.04.2014 р. № 228, Мін’юст здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи Мін’юсту.

З огляду на запроваджені новели, слід констатувати, що Міністерство юстиції України практично повністю сконцентрувало повноваження щодо реалізації державної політики щодо організації примусового виконання рішень в межах власної компетенції, а також підпорядкувало собі існуючу раніше систему органів примусового виконання рішень і частково прийняло на себе нормативно-правову основу їх діяльності.

Водночас віднесення Міністерства юстиції України до системи органів примусового виконання рішень не уповноважує його на безпосереднє здійснення виконавчого провадження.

Очевидно, що цей процес є незавершеним та демонструє лише фактичне запровадження інституту приватних виконавців.

Доволі невдалим слід визнати й законодавчий підхід щодо конструювання Закону України “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів”, що побудований таким чином, що переважна більшість його положень стосуються статусу приватного виконавця, порядку його отримання, вимог, що пред’являються до осіб, які мають намір стати приватним виконавцем, органів самоврядування приватних виконавців, притягненню до відповідальності тощо. Зазначене надає підстави дійти висновку про відсутність спеціального нормативно-правового акту, який би

регулював статус державної виконавчої служби. Наразі фактично одним нормативно-правовим актом охоплюється цілий комплекс питань, що одночасно регулюють правовий статус і державного, і приватного виконавця, що не можна визнати правильним. За основу при цьому слід брати полярно різний статус державного та приватного виконавця, адже один із зазначених суб'єктів регулювання віднесений до кола суб'єктів публічного права, а інший - до кола суб'єктів приватного права. При цьому вагомим виступає те, що державний виконавець є працівником державного органу та перебуває на державній службі, а приватний = є суб'єктом незалежної професійної діяльності та самостійно визначає методику та пріоритети своєї діяльності, хоча й керується в ході процесу виконання рішень нормами єдиного наряду з державним виконавцем Закону України "Про виконавче провадження".

Отже, на законодавчому рівні поняття та структура органів державної виконавчої служби не визначені, при цьому законодавець неодноразово вживає даний термін у тексті Закону України "Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів".

Тобто слід констатувати, що наразі система органів державної виконавчої служби врегульована лише на рівні підзаконних нормативно-правових актів та на даний час певною мірою визначена чинною Інструкцією з організації примусового виконання рішень, затвердженою наказом Міністерства юстиції України від 02.04.2012 року № 512/5 (у редакції наказу Міністерства юстиції України від 29.09.2016 року № 2832/5) без врахування останніх змін щодо організаційної структури органів державної виконавчої служби. Також система органів державної виконавчої служби, хоча й без чіткого впорядкування, наглядно вбачається з ряду інших, більш сучасних підзаконних актів останніх років, зокрема з Типового положення "Про управління державної виконавчої служби головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі" та з Типового положення "Про відділ державної виконавчої служби головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі", затверджених наказом Міністерства юстиції України від 20.04.2016 р. № 1183/5.

Не зважаючи на те, що Департамент державної виконавчої служби є структурним підрозділом Міністерства юстиції України, чітко визначити повноваження зазначеного державного органу та, відповідно, його місце в системі органів державної

виконавчої служби виявляється доволі складним, що пов'язується з відсутністю його правового регулювання. З прийняттям нової нормативно-правової бази щодо системи виконавчого провадження не втратив чинності Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 385/2011 "Про затвердження Положення про Державну виконавчу службу України", норми якого вже не узгоджуються на навіть суперечать новому законодавству, перш за все положенням Закону України "Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів".

Як слушно зазначає Щербак С.В., при вчиненні виконавчого провадження реалізується правозахисна функція держави, яка передбачає примусове виконання рішень юрисдикційних органів відносно зобов'язаних за правовим актом осіб [1]. Тому неприпустимо, щоб органи державної виконавчої служби працювали на основі такої вкрай суперечливої нормативно-правової бази.

Функціонування Департаменту Державної виконавчої служби Міністерства юстиції України без відповідних повноважень, визначення завдань та функцій, потребує вироблення відповідних підходів до визначення місця Департаменту ДВС в системі органів юстиції, подальшого удосконалення законодавства, результатом чого має бути прийняття відповідного Положення про Департамент Державної виконавчої служби Міністерства юстиції України. Простого зазначення на структуру Мін'юсту України на його сайті явно недостатньо для належного функціонування відповідного державного органу.

Окремим питанням є створення системи професійного вдосконалення державного виконавця. Відповідно до ст.33 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» встановлений порядок підвищення кваліфікації приватного виконавця та терміни перевірки професійного рівня. Що стосується державного виконавця, обов'язковість його професійного вдосконалення здійснюється лише у межах проходження державної служби, а професійна здатність – лише у рамках оцінювання результатів службової діяльності, передбаченої ст.44 Закону України "Про державну службу".

Як зазначає заступник Міністра юстиції з питань виконавчої служби Шкляр С.В. [2]. реформування системи професійної підготовки кадрів органів державної виконавчої служби потребує систематизації та відпрацювання комплексної системи підвищення кваліфікації за двома рівнями: Міністерством юстиції України (на

базі Інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України) та Головними територіальними управліннями юстиції в областях та місті Києві.

Окреслюючи перспективи розвитку інституту державного виконавця, слід зауважити, що наразі державний виконавець є самостійною процесуальною фігурою, що в силу своїх процесуальних обов'язків наділений доволі широким колом питань, пов'язаних із здійсненням виконавчого провадження. Водночас при цьому чинне законодавство не передбачає у складі органу примусового виконання посади помічника державного виконавця на відміну від приватного виконавця, який вправі мати помічників, що визначено ст.28 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів».

До речі, реформування системи виконавчого провадження та введення комбінованої моделі виконання перш за все було спрямовано на оптимізацію органів державної виконавчої служби та скорочення чисельності державних виконавців за рахунок появи певної чисельності приватних виконавців та перерозподілом виконавчих проваджень саме у руки приватних виконавців.

Зрозуміло, для пореформеного періоду та підготовки приватних виконавців потрібен час, однак сьогодні кількість приватних виконавців поступово зростає, що дає підстави для перегляду певних підходів й до державної форми примусового виконання судових рішень.

Основним чинником проблем адміністративно-правового регулювання Л.В. Крупнова [3] зазначає відсутність зв'язку між метою адміністративно-правового регулювання системи виконавчого провадження та суспільним призначенням цього інституту. Як наголошується автором, адміністративно-правового регулювання неодмінно має впливати та впливає на ефективність виконання юрисдикційних рішень, що зумовлено такими аргументами:

- за допомогою організаційно=управлінського впливу вирішується питання кадрів, яке визначає рівень професійності державних виконавців, а отже, і рівень ефективності їх діяльності;

- вионавчо-розпорядчі механізми знаходяться в основі взаємодії виконавців з іншими владними інститутами та їх посадовими особами, а результат такої взаємодії демонструє кількісні та якісні показники виконання юрисдикційних рішень;

- на рівні адміністративно-правового регулювання формуються напрями державної політики у сфері виконання судових рішень та рішень інших органів, а також визначаються та аналізуються організаційні недоліки, які згодом нейтралізуються на рівні підзаконної діяльності.

Висновки. В сучасних умовах активного реформування системи органів державної виконавчої служби правове регулювання її організації потребує подальшого удосконалення та розробки відповідних нормативно-правових актів, що дозволить конкретизувати повноваження органів, що складають її структуру.

Література :

1. Щербак С.В. Виконавче провадження як одна з правозахисних функцій держави// Право України. – 2001. - № 10. – С. 108-111.
2. Шкляр С.В. Місце державного виконавця в процесі реформування системи примусового виконання рішень в Україні // Реформа виконавчого провадження: сьогодення та перспективи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м.Київ, 30 березня 2018 року) / ред. кол.Шкляр С.В., Фурса С.Я.,Снідевич О.С.- К.: Видавництво "Юстон", 2018.- С.41-44.
3. Крупнова Л.В. Стан та проблеми адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження в Україні // Віник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка.- 2016. - № 4 (76).– С.125-132.